

Entre libertad e igualdad: las paradojas constitucionales de la meritocracia

Andrés Abel Rodríguez Villabona

El término meritocracia encierra una paradoja: por una parte, se refiere a un criterio para distribuir cargas y beneficios que se considera legítimo porque se fundamenta en las cualidades y el esfuerzo de cada persona; sin embargo, por otra parte, su aplicación implica cierta forma de diferenciación entre los miembros de una sociedad, pues supone que unos son mejores que otros, y, lo que es peor, no parece corregir esta situación sino que más bien la profundiza y perpetúa. En este orden de ideas, la meritocracia implicaría una tensión entre dos valores: de un lado, el del reconocimiento del esfuerzo individual como expresión de la libertad y, del otro, el valor de la igualdad de trato frente a todas las personas independientemente de su condición.

Esta tensión se refleja en el eventual conflicto entre dos principios reconocidos en varias constituciones del mundo desde finales del siglo XVIII. Como referente histórico puede citarse el artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano promulgada en el marco de la Revolución francesa en 1789. Al tiempo que dispone que “la ley debe ser la misma para todos, tanto para proteger como para castigar”, esta norma establece que “todos los ciudadanos, siendo iguales ante sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos” (tomado de Jaramillo, García, Rodríguez y Uprimny, 2018, p. 609). Pareciera entonces que para este documento emblemático del constitucionalismo moderno no existe una contradicción entre la igual aplicación del derecho a todas las personas y el mérito como criterio para acceder a los cargos públicos. Sin embargo, esa es solo una de las dimensiones del principio de igualdad, puesto que aparece “el desafío del igualitarismo social que en contra de la simple igualdad ante la ley exigía el logro de la igualdad material y la justicia real” (Jaramillo, García, Rodríguez y Uprimny, 2018, p. 18). La cuestión que surge entonces es la de saber si la meritocracia únicamente puede tener como fundamento la igualdad formal ante la ley y, por ende, no puede ser un mecanismo para garantizar la dimensión material de la igualdad. Si se ofrece una respuesta positiva a este interrogante, las visiones escépticas frente a la meritocracia, como forma de perpetuación de las desigualdades, encontrarían un fundamento para sus críticas. Por el contrario, si de alguna manera la aplicación del principio meritocrático logra tener en cuenta las condiciones materiales de vida de quienes pretenden acceder a un beneficio o a una posición podría responder también a los retos que plantea la aplicación de la igualdad material.

Uno de los mecanismos a través de los cuales se podría lograr este objetivo es la denominada *acción afirmativa*, cuyo objetivo es el de hacer efectivo el principio de igualdad en su dimensión material y erradicar así las consecuencias de la discriminación social. Las acciones afirmativas son “medidas que otorgan un tratamiento preferencial en el reparto de ciertos recursos básicos a los miembros de los grupos que han estado sometidos en el pasado a un

régimen discriminatorio”, y que se concretan en “programas diseñados específicamente para compensar a dichos individuos, así como para eliminar aquellos efectos derivados de esta situación de desventaja que de otro modo se perpetuarían” (Velasco, 2007: 142). Como se sabe, la denominación que se utiliza para identificar estas medidas y programas tiene su origen en la *affirmative action* desarrollada en los Estados Unidos desde la década de los sesenta por parte de varios organismos del gobierno federal, si bien en otros lugares se le denomina “discriminación positiva” o “discriminación a la inversa” (Sabbagh, 2003: 87).

En la experiencia estadounidense la acción afirmativa ha servido como mecanismo de garantía de ciertos derechos cuya titularidad se reconoce a todas las personas sin distinción alguna, razón por la cual está estrechamente vinculada con el principio de igualdad. El problema aparece cuando se aplica en otras circunstancias que no involucran directamente las garantías de los derechos, como sería el caso del acceso a ciertas posiciones o cargos de autoridad. Si este no se fundamenta en mecanismos de elección mediante el voto según el principio democrático, no habría otra alternativa que acudir al principio meritocrático para ofrecer un fundamento de legitimidad a la autoridad. Por ello, en este caso no se configura un derecho de todos a acceder a un empleo público, como sí sucede, por ejemplo, con el derecho a la educación, sino que el derecho de una persona se circunscribe a tener únicamente en cuenta sus capacidades, talentos, competencias, entre otras cualidades, al momento de definir si puede ocupar un cargo público. En principio pareciera que las medidas de acción afirmativa no pueden ser aplicadas en este contexto, porque no existe un “derecho al cargo público” y, además, porque se espera que quienes accedan al empleo público tengan los méritos que permitan garantizar la realización de los fines del Estado y la protección del interés general, siendo estos también principios reconocidos constitucionalmente.

El propósito de esta ponencia es abordar los problemas que plantea la articulación del principio meritocrático en el acceso al empleo público con la garantía de la igualdad material mediante medidas de acción afirmativa, ofreciendo algunos elementos de análisis desde una perspectiva constitucional, aunque involucrando otros enfoques. Para ello, en un primer momento se abordará la cuestión del concepto de meritocracia para poder definir con algo más de precisión su sentido y alcance. A continuación, se hará mención de algunas concepciones críticas frente a la meritocracia y los desafíos que supone frente a las situaciones de desigualdad material.

Las paradojas de la meritocracia

Como ya se subrayó, el concepto de meritocracia pretende ofrecer un fundamento legítimo para asignar cargas y beneficios según las cualidades y los esfuerzos de cada persona, aunque, al mismo tiempo, como implica hacer distinciones entre quienes son mejores y quienes no lo son, puede tener una connotación negativa. Distinguir para beneficiar puede verse como algo desagradable o reprochable, si bien este juicio de valor dependerá en buena medida del criterio de distribución al que se acuda. De todas formas, no deja de causar controversia esta forma de proceder y tal vez por ello los primeros usos del término meritocracia muestran el escepticismo que esta situación puede generar. Esto es evidente en la novela futurista del

sociólogo y político británico Michael Young, *El ascenso de la meritocracia*, publicada en 1958 (Young, 1964). En efecto, si bien se considera que es uno de los primeros textos en donde se despliega el uso del término “meritocracia” (Kreimer, 2001: 12), allí se le da un sentido negativo en incluso sarcástico. En esta obra son los ganadores de un proceso de selección los que acceden a los cargos públicos más importantes, porque tienen los méritos y las capacidades para hacerlo, pero Young considera que, en vez de asegurar un gobierno más eficiente dirigido por los mejores, la meritocracia profundiza las divisiones sociales y las desigualdades. Por ello, para este autor, “hoy en día reconocemos con franqueza que la democracia no puede ser más que una aspiración, y nos regimos, más que por el pueblo, por el sector inteligente del pueblo; no tenemos una aristocracia de nacimiento, ni una plutocracia sino una meritocracia del talento” (Young, 1964: 19).

En la actualidad, y contrario a la visión de Young, el término meritocracia es utilizado con una connotación positiva, aunque la negativa no ha sido totalmente abandonada, como se destacará más adelante. En particular, en lo que concierne al acceso al empleo público, un sistema meritocrático se opone a las prácticas basadas en las conexiones personales, los contactos, los favores y el clientelismo, y que determinan el ingreso a los cargos según las conveniencias y las simpatías sociales y partidistas. En este orden de ideas, la meritocracia eliminaría el legado aristocrático en las instituciones políticas y educativas y reemplazaría los criterios familiares y clientelares por el criterio objetivo e impersonal del mérito.

Todo esto evidencia las ambigüedades del concepto de meritocracia y la importancia de determinar su alcance. La dimensión negativa que supone su asociación con fenómenos como los de la “nobleza de Estado” estudiados por Pierre Bourdieu (1989) se mantiene en ciertos contextos. Una dimensión positiva, por su parte, se desarrolla cuando se utilizan modelos y procedimientos meritocráticos para seleccionar a las personas que van a acceder a cargos públicos o a bienes escasos como la educación superior. De hecho, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales admite en la educación superior la selección por criterios meritocráticos (art. 13, literal c), pero no puede haber este tipo de selección en la educación primaria porque se trata de un derecho universal. En este caso, queda excluida la “meritocracia” en un sentido negativo, es decir, la selección basada en ciertos privilegios, como el linaje familiar, la capacidad económica u otros criterios irrelevantes (por ejemplo, la orientación sexual, el género, las creencias religiosas, etc.). Una situación similar se produce en el caso del acceso al empleo público, porque tampoco se puede admitir la aplicación de estos criterios o de aquellos relacionados con el clientelismo o las conexiones políticas. La meritocracia genera así simpatías porque, como ya se indicó, es anti-clientelista y, por esta vía, podría llegar a prevenir otras prácticas como la corrupción.

De hecho, es en el contexto de los procesos de acceso al empleo público que el concepto de meritocracia muestra su mejor cara. El ejercicio de la autoridad se legitima cuando quien ocupa el cargo correspondiente lo hace porque tiene más talentos, más capacidades, más conocimientos y más idoneidad técnica. Esos son los factores que los modelos meritocráticos pretenden medir, y por eso están asociados a los concursos conformados por diferentes tipos de pruebas y exámenes. Sin embargo, lo que es más difícil es que puedan tener en cuenta las condiciones en las cuales llegan los aspirantes a presentar estas pruebas y exámenes. En

muchos casos el acceso al empleo público está determinado por los resultados que en ellos se obtengan, aunque otras variables puedan ser tenidos en cuenta, como la experiencia o la formación académica. Puede que no haya ninguna influencia clientelista o ningún fenómeno de corrupción, pero frente a la mayoría de los aspirantes no se considera su contexto, sus particularidades, los obstáculos sociales o las dificultades económicas que han tenido que afrontar. El proceso se limita a determinar el nivel de conocimientos y otras competencias que cada aspirante tiene y a clasificarlos con base en este criterio para definir si acceden al empleo público.

A pesar de esto, la meritocracia puede enfrentar los privilegios causados por el clientelismo y por redes basadas en conexiones personales y en el intercambio de favores, lo cual no es algo de poca monta en sociedades que han sufrido y sufren este tipo de flagelo. Ahora bien, el riesgo evidente es el “uso antiigualitario del merito”, es decir, “el mérito individual como coartada ideológica de un sistema que desde la educación no hace sino reproducir la desigualdad” (García, 2006: 317). Bajo estos presupuestos es posible considerar que la meritocracia en el acceso al empleo público desarrolla al menos tres grandes objetivos de un Estado democrático: en primer lugar, la meritocracia busca garantizar cierta dimensión de la igualdad, en la medida que los cargos en el gobierno no estarán definidos por el clientelismo y prácticas similares; en segundo lugar, la meritocracia tiene un propósito institucional, porque se considera que en la medida en que accedan los mejores el servicio público ha de mejorar; finalmente, la meritocracia, como ya se indicó, puede ser un instrumento de pacificación de la política. En la medida que se acaba con lo que en Estados Unidos llaman el *spoils system*, es decir, con la práctica de la cooptación de los cargos por parte de los miembros o simpatizantes de un partido o grupo político cuando tiene triunfos electorales, puede pensarse que las controversias políticas no se radicalizarán en tanto que la dirección del gobierno será para los ganadores pero el resto de la burocracia se mantiene porque su permanencia, así como el acceso, depende de procesos meritocráticos y de evaluación de desempeño.

Las críticas contra la meritocracia

Un primer tipo de críticas no se dirige contra la meritocracia en cuanto tal, sino que se plantean frente al hecho de su implementación parcial y su falta de desarrollo en ciertos niveles del empleo público. Por ejemplo, en Colombia en la rama judicial se han adelantado varios concursos de méritos para jueces de primera y segunda instancia (jueces municipales, de circuito y magistrados de tribunales de distrito judicial), pero aún aproximadamente el 30% de los cargos están provistos en provisionalidad. En efecto, si se incluyen a los funcionarios y a los empleados judiciales (estos últimos no ejercen funciones jurisdiccionales), “la Rama Judicial tiene 15.727 servidores judiciales nombrados en propiedad y 7.774 nombrados en provisionalidad, para un total de 23.501 servidores judiciales, sin tener en cuenta a los funcionarios y empleados de descongestión judicial” (Almario, 2016: 105).

Para evitar las prácticas ligadas con el clientelismo y el favoritismo político se hace necesario entonces fortalecer los procesos meritocráticos para el acceso al empleo público y evitar la provisionalidad o el recurso desmedido a la contratación directa, que genera lo que es conocido como “dobles plantas” o “plantas paralelas”. En ocasiones se afirma que los funcionarios de carrera, al tener garantizada su estabilidad en el cargo, no tienen el mismo compromiso y el mismo rendimiento que los empleados en provisionalidad o que los contratistas. En este caso el problema no se encuentra en la meritocracia como principio sino en los procesos meritocráticos que no seleccionan a aquellos aspirantes que muestren el mayor compromiso, y no solamente el mayor nivel de conocimientos, criterios estos que tampoco se aplican en los procesos de ascenso, lo cual sería una motivación para que el servidor mejore sus índices de productividad y compromiso. Por consiguiente, es necesario “balancear el mérito y la orientación a los resultados”, y desarrollar “mecanismos para gestionar el bajo desempeño, así como esquemas de ascenso abiertos e internos para servidores” (Sanabria y Astudillo, 2016: 72).

Otro reto que se presenta frente al principio meritocrático es el de definir en qué tipo de cargos se aplica y en cuáles no. Pareciera que en algunos de ellos no se justifica porque se trata de cargos de confianza en los cuales es más conveniente la vinculación como funcionario de libre nombramiento y remoción. El ejemplo típico es el de los ministros que conforman el gabinete, o algunos de los más altos funcionarios de la administración, que deben contar con la confianza del jefe de Estado o del jefe de gobierno, según sea el caso, para que haya una unidad ideológica y de la acción de gobierno. Sin embargo, para otro tipo de cargos, en particular aquellos que no son ocupados por funcionarios electos pero que asumen competencias muy importantes, como los de la fiscalía, los de la rama judicial o los organismos de control, es conveniente la implementación de algún modelo meritocrático. En estos casos hay que evitar el clientelismo y el acceso por conexiones partidistas, pues se trata de funciones que requieren de un alto nivel de conocimientos, experticia, independencia y experiencia.

Por lo demás, otro tipo de críticas no se dirigen contra las restricciones en la implementación sino contra la meritocracia en cuanto tal. Si se parte de una concepción absoluta del mérito se puede llegar incluso a su uso antiigualitario, al cual ya se hacía mención. La aplicación de exámenes de admisión para el acceso a la educación superior es el caso en el cual este tipo de críticas se ha formulado de manera constante. En estos exámenes tienen mejores resultados los jóvenes que provienen de familias con mayor capacidad económica, con estabilidad emocional, con el mejor ambiente cultural e intelectual, etc. La aplicación de este modelo meritocrático generaría entonces una perpetuación de la desigualdad, pues las personas de los sectores menos favorecidos tendrían mayores obstáculos para acceder a la educación. Por eso, se ha puesto de presente que “la discriminación difusa del mérito a partir del olvido de esa primera desigualdad (como asimetría respecto a la base meritoria) que supone la misma definición de lo que es el mérito, sirve tanto a la justificación de la desigualdad posterior (en tanto que desigualdad merecida) como estructuralmente al dominio o la exclusión (en tanto que resultado de deméritos grupales)” (García, 2006: 332).

Por lo tanto, el que alguien sea el mejor no depende únicamente de que tenga más méritos. En muchas ocasiones puede ser consecuencia de una casualidad de la naturaleza, porque se nació muy inteligente. En la suerte no hay ningún merito; por el contrario, esta situación puede dar lugar a una profunda injusticia social. Por eso, frente a la “lotería natural” John Rawls afirma que “la distribución natural no es justa ni injusta, como tampoco es injusto que las personas nazcan en una determinada posición social. Estos son hechos meramente naturales. Lo que puede ser justo o injusto es el modo en que las instituciones actúan respecto a esos hechos” (Rawls, 1995: 104).

Una situación similar puede darse en el acceso al empleo público. A un concurso de méritos puede presentarse una mujer que ha tenido que trabajar en doble jornada, que proviene de sectores populares, que tuvo que hacer con mucho esfuerzo toda su carrera, pero también se presenta un hombre de clase alta, que ha tenido todo el tiempo y las mejores condiciones para acceder a la más alta formación, si bien ha sido muy dedicado y ha tenido los mejores resultados. No hace falta una investigación detallada para determinar cuál de los dos aspirantes seguramente tendrá éxito en el concurso de méritos, si bien podemos interrogarnos por el nivel de justicia de esta situación.

Si se entiende el merito exclusivamente con base en un criterio de talentos e idoneidad se corre el riesgo de reproducir grandes desigualdades y generar las peores exclusiones, puesto que puede suceder que en un concurso de méritos el mejor fue simplemente el que tuvo más oportunidades y por eso pudo ganar. En este caso los excluidos ni siquiera podrían quejarse, mientras que los ganadores “creen que no están haciendo más que obtener su justo merecimiento. (...) Si la buena fortuna es merecida o si es una recompensa del mérito personal, no hay justificación plausible para cualquier acción que pueda venir a perjudicarlo. La primera característica de la mayoría satisfecha es su afirmación de que los que la componen están recibiendo lo que se merecen en justicia” (Barbosa 1999: 45). Por supuesto, el impacto de esta situación dependerá del contexto político, de las condiciones sociales, del cargo o función que se somete a concurso de méritos, etc. De todas maneras, que ciertos modelos de meritocracia tienen el riesgo de reproducir desigualdades no se puede descartar ni ocultar.

Consideraciones finales: meritocracia e igualdad

Varias medidas podrían evitar este tipo de consecuencias. Por ejemplo, para no caer en una variante aristocrática de la meritocracia Benjamin Elman encuentra en la educación obligatoria asequible a todos, un mecanismo que garantiza una distribución igualitaria de recursos simbólicos y culturales para eliminar las diferencias sociales (Elman, 2013: 320). Otra medida consiste en articular el principio meritocrático con el principio de igualdad material. Si se tiene como referente el sistema internacional de derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone en su artículo 7 que los trabajadores tendrán “igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad”. De acuerdo con esta norma, el ascenso en la carrera

administrativa solo podría darse tomando en cuenta exclusivamente el tiempo de servicio y las capacidades. Con todo, si en una entidad pública se quisiera promover la diversidad o políticas de protección a favor de ciertos sectores tradicionalmente excluidos, ¿esta disposición impediría su formulación e implementación?

Si se interpretara el Pacto en un sentido literal y estricto, podría afirmarse que ese tipo de medidas supondría su desconocimiento, porque se tuvo en cuenta un criterio distinto a la capacidad y al tiempo de servicio. Sin embargo, si se toma en serio el principio de igualdad material para lograr que sea efectivo, es posible considerar criterios distintos a la estricta competencia técnica o a la antigüedad y “tener en cuenta las diferencias y las discriminaciones” (Sénac, 2015: 171). De hecho, esta interpretación no es incompatible con un entendimiento amplio de la meritocracia. Esto supone que, en el acceso a bienes escasos como la educación superior o en el acceso al empleo público, en principio el factor determinante es el de los talentos y las capacidades, pero sin que ello implique derrotar todos los demás criterios, porque a veces si se toma de manera amplia la noción de mérito, una persona con menos capacidades técnicas puede tener mucho más mérito por su trayectoria de vida. Por lo tanto “el desarrollo de políticas públicas denominadas ‘de igualdad de oportunidades’ busca implementar distinciones de compensación a favor de grupos socialmente desfavorecidos, ya sea por razones de salud o por razones sociológicas” (Edel, 2012: 366).

¿Es preciso entonces tener en cuenta este tipo de criterios en los concursos de méritos? Una respuesta positiva a esta cuestión se fundamenta en el principio de igualdad material, más allá de la igualdad formal ante la ley. Ahora bien, este objetivo se enfrenta al desafío de diseñar modelos de evaluación y ponderación que, desde el punto de vista técnico, permitan su realización. En este orden de ideas, las medidas de acción afirmativa en los procesos meritocráticos encuentran su justificación en el principio de igualdad y en la garantía de otros principios y derechos reconocidos tanto por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como por los regímenes constitucionales de diversos países del mundo. Por lo tanto, es conveniente evitar convertir la meritocracia en un concepto absoluto y tratar de ponderarlo con otros valores y principios, en particular el de igualdad material.

Bibliografía

Almario Pantoja, M. (2016), “Estabilidad y garantías de los derechos laborales de los funcionarios y empleados del sector judicial en Colombia”, *Novum Jus*, vol. 10, n° 1, pp. 93-112.

Barbosa, L. (1999), *Igualdade e meritocracia: A etica do desempenho nas sociedades modernas*, Río de Janeiro, Fundacao Getulio Vargas.

Bourdieu P. (1989), *La Noblesse d'État*, Paris, Éditions de minuit.

Edel, F. (2012), “Deux siècles de principe d'égalité admissibilité aux emplois publics”, *Revue française d'administration publique*, n° 142, pp. 339-367.

Elman B. (2013), *Civil Examinations and Meritocracy in Late Imperial China*, Cambridge, Harvard University Press.

García Cívico, J. (2006), “La difusa discriminación por el mérito genealogía y desarrollo”, *Anuario de filosofía del derecho*, nº 23, pp. 309-336.

Jaramillo J., García M., Rodríguez A. y Uprimny R. (2018), *El derecho frente al poder. Surgimiento, desarrollo y crítica del constitucionalismo moderno*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina (UNIJUS).

Kreimer, R. (2001), *Historia del Mérito*, Buenos Aires, Anarres.

Rawls, J. (1995). *Teoría de la justicia*, trad. M. D. González, México, Fondo de Cultura Económica.

Sabbagh, D. (2003), *L'égalité par le droit: les paradoxes de la discrimination positive aux Etats-Unis*, París, Economica.

Sanabria Pulido, P. y Astudillo Rodas M. (2016), “A modo de introducción y recordatorio: recomendaciones y lineamientos para la formulación de un modelo de gestión estratégica del talento humano en el sector público colombiano”, en Sanabria Pulido, P. (ed.), *De la recomendación a la acción: ¿Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano?*, Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 61-81.

Sénac R. (2015), “La promotion de la diversité dans la fonction publique: de l'héritage républicain à une méritocratie néolibérale”, *Revue française d'administration publique*, nº 153, pp. 165-182.

Velasco Arroyo, J. C. (2007), “Discriminación positiva, diversidad cultural y justicia”, *Daimon Revista Internacional de Filosofía*, nº 41, pp. 141-156.

Young, M. (1964), *El Triunfo de la meritocracia 1870-2033: ensayo sobre la educación y la igualdad*, Madrid, Tecnos.